

Pl. ÚS 6/02

JUDr. KATEŘINA ŠIMÁČKOVÁ, advokátka

Mojžíšova 17, 612 00 Brno
zázn., fax., tel: 05-49210331
tel: 05-41238505
e-mail: advokat@simackova.cz
katerina@simackova.cz

V Brně dne 13.2.2002

ÚSTAVNÍ SOUD ČR Joštova 8, 660 83 Brno	
došlo dne:	13. 02. 2002
Čj. ----- Příl. ----- Vyřizuje: -----	

Ústavnímu soudu České republiky
Joštova 8
Brno

Návrh na zrušení zákona č. 3/2002, o svobodě náboženského vyznání a postavení církví a náboženských společností, resp. některých jeho ustanovení

Navrhovatelé: senátoři Senátu ČR

ing. Jiří Šenkýř, r.č., *adresa*
Mgr. Zdeněk Bárta, r.č., *adresa*
doc. MUDr. Karel Barták, CSc., r.č., *adresa*
MVDr. František Bartoš, r.č., *adresa*
Stanislav Bělehrádek, r.č., *adresa*
Bohumil Čada, r.č., *adresa*
ing. Pavel Janata, r.č., *adresa*
ing. Adolf Jílek, r.č., *adresa*
ing. Josef Kaňa, r.č., *adresa*
Daniel Kroupa, r.č., *adresa*
František Kroupa, r.č., *adresa*
ing. Jaroslav Petřík, r.č., *adresa*
Petr Pithart, *nar.*, *adresa*
Jan Ruml, r.č., *adresa*
MUDr. Zuzana Roithová, r.č., *adresa*
ing. Jiří Stodůlka, r.č., *adresa*

ing. Milan Šimonovský, r.č., *adresa*
ing. Jaroslav Šula, r.č., *adresa*
ing. Emil Škrabiš, r.č., *adresa*
MUDr. Milan Špaček, r.č., *adresa*
Jan Zahradníček, r.č., *adresa*

všichni zastoupeni JUDr. Kateřinou Šimáčkovou
advokátkou, se sídlem Brno, Mojžíšova 17

Ve dvojím vyhotovení

Přílohy:
plné moci
přijetí zmocnění

I.

Tento návrh směřuje proti nově přijatému zákonu č. 3/2002 Sb. o svobodě náboženského vyznání a postavení církví a náboženských společností a o změně některých zákonů (dále jen zákon o církvích a náboženských společnostech), který oproti předchozí úpravě snižuje standard ochrany svobody náboženského vyznání v České republice a zvyšuje státní reglementaci života občanské společnosti.

Návrh napadeného zákona byl od samého počátku kritizován, neprošel jednoznačně ani legislativním procesem, již při přípravě zákona upozorňovaly politické i církevní subjekty na své výhrady k připravovanému zákonu. Ani Senát, ani prezident republiky s konečným zněním zákona nesouhlasili. Napadený zákon původně odhlasovaný jako usnesení č. 1732 dne 21.9.2001 Poslaneckou sněmovnou, byl dne 25.10.2001 zamítnut Senátem (podle dokumentace Poslanecké sněmovny to bylo 30.10.2001), opakovaně byl přijat Poslaneckou sněmovnou dne 27.11.2001, prezident jej vrátil 6.12. 2001 Poslanecké sněmovně a ta svým usnesením ze dne 18.12.2001 setrvala na tomto zákoně. Částka Sbírky zákonů č. 2 s napadeným zákonem uvedeným pod č. 3 pak byla rozeslána s datem 7.1.2002, přičemž zákon nabyl účinnosti dnem vyhlášení. Prezident vrácení zákona zdůvodnil tak, že tento zákon znemožňuje církvím samostatně zřizovat a provozovat vlastní zdravotnická zařízení a zařízení sociálních služeb. Zákon je vyjímá ze staletého stále živého poslání církví, které od prvopočátku spojují službu slovem (kult) a službu činem (charitu). Podle prezidenta se schválený zákon v rozporu s Listinou základních práv a svobod snaží omezit působnost církví toliko na činnost kultovní a odnímá jim tak jednu složku jejich poslání. Rovněž poměrně rozsáhlá argumentace při jednání Senátu obsahovala odmítnutí zbytečně přísné státní reglementace života církví, poukázala na komplikace, které diakoniím a charitám novelou zákona vzniknou, a kritizovala omezování autonomie církví.

U tak kontroverzního zákona, který poměrně značně mění právní status řady subjektů, mění i další zákony a mění i povinnosti a oprávnění státní správy je s podivem, že zákonodárce neposkytl žádné vacatio legis.

Napadeným zákonem zrušený zákon č. 308/1991 Sb. o svobodě náboženské víry a o postavení církví a náboženských společností poskytuje vyšší standard lidských práv oproti napadenému zákonu, formulace zrušeného zákona více odpovídají moderní právní úpravě náboženských svobod než napadený zákon, vnášející do soukromé sféry občanů další zbytečnou státní ingerenci.

Napadený zákon ve svém § 4 odst. 3 nepřesným způsobem parafrázuje čl. 16 odst. 2 Listiny a odkaz na Listinu uvádí i v poznámce pod čarou. Jakoby zákonodárce chtěl říci, tento zákon je výkladem Listiny a já jako zákonodárce mám právo Listinu autoritativně vykládat po svém.

Nejzávažnější výhrady byly již v průběhu přípravy a schvalování napadeného zákona vzneseny proti tomu, že zákon nepřímou vnáší základní změnu do výkladu pojmu jiné církevní instituce a pojmu zřizování institucí nezávisle na státních orgánech, který používá Listina základních práv a svobod ve svém čl. 16. Listina základních práv a svobod uvádí, že součástí svobody projevat náboženství a víru je i to, že církve a náboženské společnosti si samy spravují své záležitosti a zřizují veškeré církevní instituce nezávisle na státních orgánech. Z toho tedy vyplývá, že stát nemůže vůči církevním institucím uplatňovat právo omezovat rozsah jejich činnosti jen na výkon kultu či dokonce vybavovat je právní subjektivitou nebo je právní subjektivity zbavovat. Stát si však v napadeném zákoně toto právo osobuje – právo určovat, co církevní instituce mohou a nemohou dělat (§ 6 odst. 2 napadeného zákona), reglementovat hospodaření církví (§ 27 odst. 4 napadeného zákona) a dokonce z moci úřední církevní instituce rušit (§ 26 odst. 2 napadeného zákona).

Nový zákon nepřináší pozitivní změnu ani v tom, že by snad byl komplexnější než původní zákon 308/1991 Sb. – ponechává v platnosti zákon č. 218/1949 Sb., o hospodářském zabezpečení církví a náboženských společností státem s tím, že nejkřiklavější rozpory s Listinou základních práv a svobod byly vyřešeny novelizacemi po roce 1989. Zákonodárce tedy považuje za nutné zrušit moderní zákon o svobodě náboženské víry, aby mohl stát více ingerovat do vnitřního života církví, aniž by se předem věnoval nápravě zákona přijatého na začátku nedemokratického vývoje v našem státě.

Napadený zákon v § 28 odst. 3 stanoví, že církevní právnické osoby evidované ke dni nabytí účinnosti zákona se považují za evidované podle napadeného zákona – zřejmě proto ministr kultury ještě před nabytím účinnosti napadeného zákona dne 21.12.2002 vydal Příkaz ministra kultury České republiky č. 32/2001, kterým mění své původní příkazy, čímž vlastně ruší evidenci významné části tzv. historických církevních právnických osob (u římskokatolické církve např. všech církevních právnických osob vzniklých před rokem 1983), aby tedy okruh právnických osob spadajících pod ustanovení § 28 odst. 3 byl co nejúžší a církve byly nuceny velkou část církevních právnických osob, existujících třeba i stovky let, nově registrovat. Tímto postupem dojde k přerušení kontinuity právní subjektivity, což může mít významné a pro dotčené církevní právnické osoby nepříznivé právní důsledky.

Také tento příkaz svědčí o snaze exekutivy zneužívat a rozšiřovat nad rámec Listiny své exekutivní pravomoci vůči církvím a uplatňovat je svévolným způsobem. Potvrzuje tedy státní vůli omezovat práva církví a reglementovat a glajchšaltovat co nejvíce jejich vnitřní život. Je absurdní, aby byla památkově chráněna skoro každá více než sto let stará budova, a současně nepoživala žádné ochrany instituce existující a fungující stovky let a aby ministerští úředníci vymýšleli způsoby, jak takovou starobylou instituci podřadit pod své omezené vnímání norem, podle kterých společnost funguje.

II.

Z ústavního vymezení svobody náboženského vyznání (čl. 15 a 16 Listiny základních práv a svobod) především vyplývá, že základním východiskem zákona o církvích a náboženských společnostech by měla být myšlenka, že stát nemůže omezovat svobodu náboženského vyznání a zasahovat do ní (pokud její výkon neohrožuje práva druhých), nýbrž ji musí pouze chránit. Svoboda vyznání totiž představuje typický příklad koncepce statu negativu, což v podstatě znamená, že na rozdíl od některých jiných práv stát nemusí realizaci tohoto práva svojí aktivní činností napomáhat, nýbrž "toliko" do něj nesmí nijak zasahovat pokud přirozeně výkonem tohoto práva (svobody) nedochází k ohrožování práv jiných, bezpečnosti, morálky atp. Právní nároky na církve a náboženské společnosti může proto stát v zásadě klást jen tehdy, jestliže zároveň církve a náboženské společnosti od státu něco dostávají.

Zákon č. 3/2002 Sb. však tuto filosofii ne vždy důsledně dodržuje, neboť v řadě případů nerespektuje svébytné postavení církví a náboženských společností, odchýlné od jiných právnických osob soukromého práva. Církve a náboženské společnosti nemohou být zaměnitelné s jinými soukromoprávními korporacemi. Přestože totiž stát musí respektovat princip náboženské neutrality (čl. 2 odst. 1 Listiny), měl by zároveň církvím a náboženským společnostem přiznávat určité privilegované postavení, a to nejen s ohledem na historické důvody, nýbrž především s poukazem na jejich celospolečenský význam (podobně např. Sachs, Verfassungsrecht II - Grundrechte, Springer, 2000, str. 276). Stát však napadeným zákonem církevní právnické osoby a jejich zřizovatele oproti ostatním právnickým osobám znevýhodňuje.

Dále je nutno zdůraznit, že církve a náboženské společnosti lze definovat jako sdružení osob založené na společném sdílení určitého náboženského smýšlení a přesvědčení za účelem toto své vyznání prezentovat též navenek. Podobným způsobem církve a náboženské společnosti definuje i § 3 zákona č. 3/2002 Sb. Je však zapotřebí mít neustále na zřeteli, že činnost církví a náboženských společností nelze redukovat na jednání spojené s vyznáním určité víry, nýbrž že plní celou řadu dalších úkolů, které jsou ve svých důsledcích nezadatelné a nenahraditelné též z hlediska státu a společnosti, a to i té její části, stojící mimo jakoukoliv církev či náboženské společenství.

Tato skutečnost je významná především proto, že efektivní činnost církví a náboženských společností vyžaduje určité různorodé organizační formy. Jinak řečeno, pojetí církví a náboženských společností pouze nebo převážně ve smyslu neformálních sdružení vyznávajících společnou víru v současnosti neobstojí. Stát musí respektovat společenskou

dynamiku a tedy i to, že církve a náboženské společnosti musejí vytvářet různé organizace s vlastní právní subjektivitou tak, aby mohly efektivně plnit svoje úkoly. Listina v čl. 16 odst. 2 výslovně zakotvuje právo, aby si církve a náboženské společnosti nezávisle na státních orgánech zřizovaly své církevní instituce, tedy instituce, které církevní právo vybavuje právní subjektivitou dle svých pravidel, nikoli dle pravidel, stanovených státem.

Listina postuluje, že církve a náboženské společnosti spravují své záležitosti nezávisle na státních orgánech, tedy jednoznačně dle svých vlastních norem. Např. podle Kánonu 114 Kodexu kanonického práva římskokatolické církve zřizuje právnické osoby buď samo (církevní) právní ustanovení, nebo zvláštní povolení rozhodnutím příslušného představeného, a to sborové nebo nesborové právnické osoby zaměřené k cíli, shodnému s posláním církve, který přesahuje cíl jednotlivce. Pokud tedy Listina umožňuje církvím a náboženským společnostem, aby si nezávisle na státních orgánech zřizovaly církevní instituce a spravovaly své záležitosti, nemůže stát natolik ingerovat do jejich svrchovaných práv, že by stanovoval, kdy vzniká právní subjektivita církví nebo které církevní instituce mohou mít právní subjektivitu udělenou jím církvemi a náboženskými společnostmi a které nikoliv a dokonce zbavovat církevní instituce právní subjektivity (§ 26 odst. 2 uvádí, že církevní právnická osoba zaniká výmazem ze státní evidence, kterou ministerstvo může provést z vlastního podnětu bez projevu vůle ze strany církve či náboženské společnosti, která církevní právnickou osobu zřídila). Církevní právo se problematikou právnických osob podrobně zabývá a určuje, kdy církve, veřejné církevní právnické osoby i soukromé církevní právnické osoby nabývají právní subjektivity či kdy jejich existence končí (srov. např. J.R.Tretera Církevní právo, 1993, Praha, nakl. Jan Krigl str. 92 a násl. nebo A. Hobza, J. Turečka, Úvod do církevního práva, 1936, Praha, Všehrad, str. 124, 236).

Při hodnocení ústavnosti napadeného zákona je rovněž nutno vycházet z tendence vývoje právní úpravy postavení církví a náboženských společností v České republice. Je proto plně důvodné srovnání úpravy obsažené v napadeném zákoně s úpravou dle (již zrušeného) zákona č. 308/1991 Sb., o svobodě náboženské víry a postavení církví a náboženských společností, který byl napadeným zákonem nahrazen. Vývoj prováděcí právní úpravy v oblasti základních práv a svobod by neměl určitý dosažený standard základních práv omezovat (zužovat), nýbrž naopak rozšiřovat, popř. jen blíže konkretizovat. Jakákoliv redukce základních práv a svobod oproti předchozí úpravě je přípádná pouze v mimořádných případech, jestliže např. praktické naplňování určitého základního práva nebo svobody vede k jeho masivnímu zneužívání či ohrožování a poškozování práv a svobod jiných. O takovou situaci se však v daném případě zjevně nejedná a netvrdil to ostatně ani návrhvatel v důvodové zprávě k předmětnému zákonu. Rovněž je třeba vycházet z ustanovení čl. 4 odst. 4 Listiny, které stanoví, že při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu. Taková omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena.

III.

Ustanovení zákona č. 3/2002 Sb., a to jednoznačně § 6 odst. 1, § 6 odst. 2 (a s tím související zavedení Rejstříku církevních právnických osob dle § 29), § 16 odst. 2 až 5, § 20

odst. 1 písm. f), § 26 odst. 1 b) až d), § 26 odst. 2, § 26 odst. 4,5 § 27 odst. 4 a 5 a § 28 odst. 4 a 5

jsou protiústavní a odporující ustanovením čl. 15 a 16 Listiny základních práv a svobod, čl. 18 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (dále jen Pakt), čl. 9 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen Úmluva), ale i ustanovením čl. 1 Ústavy ČR a čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod.

Právní existence (tzn. subjektivita) řady církví a náboženských společenství existuje zcela nezávisle na vůli státu a je dána především jejich vnitřními dokumenty. Pakliže tedy stát upravuje předmětnou registraci (evidenci), musí to sloužit pouze jako prostředek k upřesnění působení církví a náboženských společností na území České republiky a k přiznání některých konkrétních práv. Stát si však nemůže klást ambice rozhodovat o vzniku či zániku těchto právnických osob. Napadeným zákonem zrušený zákon č. 308/1991 Sb. v § 4 stanovoval, že církve a náboženské společnosti působí na území republiky a stát je takto uznává na základě registrace, nikoliv že se stávají právnickou osobou registrací (k tomu srovn. § 6 odst. 1 zákona č. 3/2002 Sb.).

Podle čl. 16 odst. 2 Listiny "církve a náboženské společnosti spravují své záležitosti, zejména ustavují své orgány, ustanovují své duchovní a zřizují řeholní a jiné církevní instituce nezávisle na státních orgánech." Z tohoto článku tedy přímo vyplývá princip autonomie církve a náboženské společnosti při vytváření svých institucí. Napadená ustanovení zákona však umožňují právní vznik církevních institucí (církevních právnických osob) až na základě evidence, kterou provádí ministerstvo, a tyto subjekty rovněž zanikají výmazem z evidence v Rejstříku církevních právnických osob (§ 26 odst. 2 napadeného zákona). Napadený zákon o církvích a náboženských společnostech v § 6 odst. 1 výslovně stanoví, že se stávají právnickou osobou registrací podle tohoto zákona (nebo obdobně podle § 28 fikcí, že byly zaregistrovány), občanský zákoník stanoví v § 19 odst. 2, že právnické osoby, které se zapisují do zákonem určeného rejstříku, mohou nabývat práva a povinnosti ode dne účinnosti zápisu do tohoto rejstříku. Ačkoli tedy napadený zákon používá u církevních právnických osob pojmu "evidence", provádí rovněž registraci, neboť zavádí Rejstřík církevních právnických osob. Zmíněný zápis a výmaz v Rejstříku provádí státní orgán (ministerstvo) a jedná se o správní akt sui generis, což je v přímém rozporu s citovaným čl. 16 odst. 2 Listiny. Jinak řečeno, zatímco ústavní úprava respektuje autonomii církve a náboženské společnosti v tomto směru, prováděcí zákon podmiňuje právní vznik církevních právnických osob rozhodnutím státního orgánu, tedy omezuje zmíněnou svobodu daleko nad ústavně přípustný rámec. S touto zákonnou úpravou nesouhlasí dokonce ani stoupenci nového zákona, kteří ji označují za "nefunkční" (srov. např. S. Stuna, J. Švestka, Několik úvah nad postavením církví a náboženských společností v českém právním řádu, Právní rozhledy č. 12/2001, str. 579).

Ve vztahu k církvím a náboženským společnostem je třeba rovněž zdůraznit, že zákonodárce dává českému státu pravomoc udělovat např. i v zahraničí řádně vzniklým církvím právní subjektivitu, což je úprava mnohem přísnější než úprava podnikání zahraničních podnikatelů na území České republiky. Zahraniční osoby, které mají právo podnikat v zahraničí, se pokládají za podnikatele podle českého obchodního zákoníku a

mohou v podstatě podnikat na území ČR za stejných podmínek a ve stejném rozsahu jako české osoby (§ 21 a 23 obchodního zákoníku).

Podle čl. 16 odst. 4 Listiny může být výkon předmětných práv – tzn. včetně práva církve a náboženské společnosti ustavovat si své orgány a církevní instituce – omezen zákonem, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu veřejné bezpečnosti a pořádku, zdraví a mravnosti nebo práv a svobod druhých. Stanovení evidenční povinnosti pro právní existenci církevních institucí představuje omezení církve a náboženské společnosti vytvářet si tyto subjekty. Z dikce a především smyslu citovaného čl. 16 Listiny je totiž zřejmé, že svobodu církve a náboženské společnosti vytvářet církevní instituce nelze redukovat toliko na zakládání institucí, které nedisponují (relativně) samostatnou právní subjektivitou, nýbrž že se vztahuje též na instituce nadané způsobilostí k právním úkonům. Tato skutečnost vyplývá především z poslání těchto institucí, které v České republice sehrávají naprosto nezastupitelnou roli např. v oblasti charitativní a humanitární a jejich význam je neporovnatelný s významem běžných soukromoprávních sdružení. Proto také citovaný čl. 16 odst. 2 Listiny nijak nerozlišuje mezi institucemi, které disponují právní subjektivitou, a mezi institucemi ostatními. U všech institucí vylučuje jakékoliv zásahy státu do jejich ustanovování a proto ani zákonná (tzn. prováděcí) úprava v žádném případě nemůže diferencovat mezi institucemi, pro jejichž ustanovení je nezbytné rozhodnutí státu (tzn. církevních právnických osob) od institucí ostatních, právně však neexistujících. Důvodová zpráva k napadenému zákonu uvádí, že stát bude dle napadeného zákona chápat nezaregistrované církve či církevní instituce jako sdružení fyzických osob, které nemají právní subjektivitu a majetek těchto institucí je v podílovém spoluvlastnictví fyzických osob - pak však vůbec není možno hovořit o "instituci" (viz čl. 16 odst. 2 Listiny), neboť tímto pojmem může být označován jen subjekt institucionalizovaný a formalizovaný, tedy subjekt právní.

Zarážející je i srovnání s "běžnými" občanskými sdruženími. Zákon č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů ve znění pozdějších předpisů totiž občanským sdružením umožňuje, aby zřizovala tzv. organizační jednotky jako vedlejší právnické osoby. To znamená, že se jedná o odvozené právnické osoby závislé na právní existenci spolku jako celku, které však disponují vlastní právní subjektivitou (k tomu blíže viz např. I. Telec, Spolkové právo, Beck, 1993, str. 148 a násl.). Postavení církve a náboženské společnosti je z tohoto hlediska oproti občanským sdružením nevýhodnější, což je zcela neodůvodněné, a to zejména s poukazem na ústavní princip privilegovanosti církve a náboženské společnosti. V této souvislosti je možno odkázat na rozhodnutí Ústavního soudu ČR III ÚS 195/98 (publikováno pod č. 50 ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu České republiky, Svazek 11, str. 365), kterým bylo stanoveno, že jediné stanovы občanského sdružení upravují vnitřní strukturu a postavení jednotek této struktury včetně jejich právní subjektivity. Ústavní soud tedy rozhodl, že občanské sdružení je oprávněno zřizovat subjekty s právní subjektivitou, aniž by takto zřízený subjekt musel být registrován u příslušného orgánu (tamtéž, str. 370).

Zmiňované omezení církve a náboženské společnosti vytvářet si církevní instituce je stanoveno zákonem č. 3/2002 Sb. Tím je sice splněna formální omezující podmínka ve smyslu čl. 16 odst. 4 Listiny, nicméně pro naplnění tohoto článku nepostačuje splnění

formální podmínky, nýbrž je nezbytné i kumulativní naplnění podmínek materiálních - tzn. některé z citovaných ústavních kautel. Omezení vyplývajícímu z napadených ustanovení zákona č. 3/2002 Sb. nekoresponduje žádná z těchto materiálních kautel. Jinak řečeno, pokud by právní vznik církevních institucí nepodléhal evidenci (registraci) u ministerstva, nemohla by tím být ohrožena ochrana veřejné bezpečnosti a pořádku, zdraví a mravnost nebo práva a svobody druhých (obdobně srov. čl. 18 Paktu a čl. 9 Úmluvy). Napadené omezení vzniku církevních právnických osob dle zákona č. 3/2002 Sb. je proto porušením ústavního principu zákazu svévole ze strany veřejné moci, tedy i zákonodárce.

Navíc z čl. 16 odst. 4 Listiny (obdobně srov. čl. 18 Paktu a čl. 9 Úmluvy) jednoznačně plyne princip sebeomezení státu při zásazích do svobody vyznání ("jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná..."). Koncepce základních práv je založena na principu, že při omezení základních práv a svobod musí být šetřena jejich podstata a smysl a omezení nemohou být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena (čl. 4 odst. 4 Listiny). Rovněž v tomto směru jsou napadená zákonná ustanovení protiústavní, neboť zjevně nerespektují zmíněný princip sebeomezení státní moci, a tedy odporují principu proporcionality zásahů státu. Tuto skutečnost ostatně přesvědčivě potvrzuje i dřívější zákonná úprava (zákon č. 308/1991 Sb.), která výše uvedeným způsobem církve a náboženské společnosti neomezovala a přesto v praxi nedocházelo k některému z popsaných rizik.

Další důvod pro zrušení napadených ustanovení spočívá v tom, že ustanovení § 6 odst. 2 zákona č. 3/2002 Sb. redukuje možnost zakládat tzv. církevní právnické osoby toliko "za účelem organizace, vyznávání a šíření náboženské víry". Napadené ustanovení tedy nepamatuje na celou paletu činností, které jednotlivé církevní právnické osoby dosud vykonávaly (především charitativní, humanitární, zdravotnická atp.) a které se v žádném případě neomezují pouze na oblast náboženské víry. Toto ustanovení fakticky vyděluje církve a náboženské společnosti ze společnosti a snaží se jejich činnost výrazně omezit, ačkoli dosavadní fungování právnických osob, odvozujících svou právní subjektivitu od církví, žádné problémy nezpůsobovalo.

Další protiústavní aspekt napadených zákonných ustanovení lze spatřovat v tom, že církevní právnické osoby, disponující vlastní právní subjektivitou vyplývající z rozhodnutí státního orgánu a nikoliv vnitřního dokumentu samotné církve a náboženské společnosti, již nebudou pod dostatečným vlivem a dozorem těchto církví a náboženských společností. Jinak řečeno, jestliže smyslem církevních právnických osob má být realizace úkolů a poslání církve a náboženské společnosti a jestliže jejich zřizování Listina předpokládá toliko v rámci "spravování svých záležitostí" církve a náboženské společnosti (čl. 16 odst. 2), nekoresponduje této zásadě situace, kdy jednotlivé církevní právnické osoby se mohou chovat relativně samostatně, neboť jejich vztah k církve a náboženské společnosti bude přirozeně podstatně volnější, než tomu bylo dosud. Tím se nová zákonná úprava podstatně vzdálila původnímu smyslu a funkci těchto právnických osob. Za těchto okolností je zároveň protismyslné a v konečném důsledku i protiústavní, aby za závazky takovéto právnické osoby ručila církev a náboženská společnost, která ji navrhla k evidenci (§ 26 odst. 4 zákona č. 3/2002 Sb.). K tomu je možno i upozornit, že je tímto způsobem výrazně znevýhodněno vytváření církevních právnických osob (za jejichž závazky zřizující církev

odpovídá) oproti zřizování právnických osob např. společností s ručením omezeným dle obchodního zákoníku i oproti zřizování odvozených právnických osob občanských sdružení (zřizovatel za jejich závazky neodpovídá). Sama důvodová zpráva k zákonu zdůrazňuje, že "ručení se týká pouze církevních právnických osob, tj. nikoli právnických osob, které zřídila církev nebo náboženská společnost podle zvláštních právních předpisů".

Ustanovení § 27 odst. 4 a 5 omezuje autonomii církve a náboženské společnosti, kterou jim garantuje čl. 16 odst. 2 Listiny a je nesmyslné a vnitřně rozporné. V odst. 5 je konstatováno, že církve a náboženské společnosti mohou podnikat, avšak samo znění tohoto ustanovení jim podnikání zamezuje, neboť stanoví, že dosažený zisk smí být použit jen k naplnění cílů činnosti církve a náboženské společnosti. Veškerý odepisovaný hmotný i nehmotný investiční majetek (tedy např. jakýkoli větší stroj, automobil, stavbu, lepší software) je však možno pořizovat pouze ze zisku právnické osoby, a proto, aby mohla církev nabývat majetek k podnikání musí jej poříditi ze zisku, nemůže tedy dále podnikat a pořizovat si výrobní prostředky, pokud veškerý zisk je nucena používat k naplnění svých cílů, nikoli tedy i k dalšímu podnikání.

Podle své ustálené judikatury Ústavní soud ČR v řízení o kontrole norem preferuje ústavně konformní výklad právních předpisů před jejich derogací. Tento postup je nicméně přirozeně možný pouze tehdy, není-li ústavně konformní interpretace vyloučena kogentním zněním napadených ustanovení. V daném případě ústavně konformní výklad napadených ustanovení zákona č. 3/2002 možný není a je proto nutné jejich zrušení Ústavním soudem.

IV.

Napadený zákon dále nad dosavadní rámec a v rozporu s čl. 4 odst. 4, čl. 15 a čl. 16 Listiny, čl. 18 Paktu a čl. 9 Úmluvy, zvyšuje možnosti kontroly a vlivu státu na církve a náboženské společnosti.

Dle § 11 je podmínkou přiznání oprávnění k výkonu zvláštních práv to, že církve a náboženské společnosti "plní řádně závazky vůči státu a třetím osobám" a zveřejňují výroční zprávy. To fakticky znamená určit státní dohled nad soukromým financováním církve a náboženské společnosti, a to i v době, kdy církve a náboženské společnosti nedostávají žádné státní příspěvky. Obdobně dle § 21 odst. 1 písm. a) a b) napadeného zákona ministerstvo zahájí řízení o zrušení oprávnění k výkonu zvláštních práv, pokud církve a náboženské společnosti závažným způsobem nebo opakovaně porušují závazky vůči státu či jiným osobám nebo pokud nezveřejňují každoročně výroční zprávu. Toto je zásadní otázka koncepce, zda sankcí např. za finanční dluhy církve a náboženské společnosti má být odejmutí práva vyučovat náboženství nebo uzavírat sňatky, – tato koncepce neodpovídá smyslu církve a náboženské společnosti a jejich úkolům, resp. jejich vztahu ke státu a společnosti, a to ani z ústavně právního hlediska. Princip přiměřenosti státních zásahů totiž znamená, že za určité pochybení církve a náboženské společnosti má následovat případná přiměřená sankce. Je proto možné, že za finanční dluhy může stát omezit financování církve a náboženské společnosti, nikoliv však jim zakazovat výkon dalších práv, ba dokonce rušit jejich právní subjektivitu. Výše uvedená úprava umožňuje vysokou možnost zvláště exekutivy – nesplněné závazky např. ani nemusí být pravomocně

přiznány soudem, tedy může teoreticky stačit tvrzení správního orgánu o existenci nějakých závazků, aby mohlo dojít k zahájení řízení o zrušení oprávnění k výkonu zvláštních práv. Obdobná porušení povinností podnikatelských subjektů (např. nezveřejnění výroční zprávy či dluh vůči státu či třetímu subjektu) nebo občanských sdružení jsou sankcionována výrazně méně přísně a sama o sobě nemohou vést ke zrušení těchto subjektů správním orgánem.

Dle ustanovení § 22 odst. 1 písm. d) napadeného zákona ministerstvo zahájí řízení o zrušení registrace církve a náboženské společnosti, pokud nebyly po dobu delší než 2 roky ustanoveny orgány nebo těmto orgánům jen skončilo funkční období a nedošlo k ustanovení nových. Toto ustanovení u obchodních společností zřízených dle obchodního zákoníku nemá v obchodním zákoníku vůbec období, občanský nebo obchodní zákoník pro soukromoprávní subjekty zřízené dle těchto zákonů pro takovéto porušení vlastně ani nepředpokládá nějakou sankci.

Poznámky redakce:

- *Návrh Ústavnímu soudu na zrušení zákona č. 3/2002 Sb. (jeho jednotlivých ustanovení) podala skupina senátorů Senátu PČR na základě ustanovení čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy ČR (ústavní zákon č. 1/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů) ve spojení s ustanoveními § 64 a násl. zákona č. 183/1992 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů).*
- *Tento návrh ústavnímu soudu byl publikován s laskavým svolením pana senátora **Zdeňka Bárty**.*